



**PARCHETUL
EUROPEAN:
LECȚII ȘI DIRECȚII
PENTRU REPUBLICA
MOLDOVA**

NOTA ANALITICĂ

Nota analitică a fost elaborată în cadrul proiectului „*Evaluarea performanței autorităților anticorupție din Republica Moldova: eficiență și impact în combaterea corupției*” implementat de CAPC, cu sprijinul financiar al Fundației Soros Moldova. Conținutul și opiniile exprimate în această notă aparțin exclusiv CAPC și nu reflectă în mod necesar poziția sau punctul de vedere al donatorului.

CUPRINS

INTRODUCERE	3
I. CE ESTE PARCHETUL EUROPEAN (EPPO) ȘI DE CE A FOST CREAT	5
II. CUM FUNCȚIONEAZĂ EPPO ÎN PRACTICĂ	10
III. CE INVESTIGHEAZĂ EPPO: DATE-CHEIE. TENDINȚE. CAZURI	16
IV. EXPERIENȚA EPPO PENTRU REPUBLICA MOLDOVA: PROVOCĂRI ȘI PAȘI NECESARI	23

ACRONIME ȘI ABREVIERI

CAPC	Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției
CNA	Centrul Național Anticorupție
EUROJUST	Agenția Uniunii Europene pentru cooperare în materie de justiție penală
EPPO	Parchetul european
EUROPOL	Agenția Uniunii Europene pentru cooperare în materie de aplicare a legii
OLAF	Oficiul European de luptă antifraudă
PA	Procuratura Anticorupție
PNAR	Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la UE pentru perioada 2025–2029
UE	Uniunea Europeană

INTRODUCERE

Combaterea corupției și protejarea fondurilor publice rămân printre cele mai sensibile și persistente provocări ale Republicii Moldova, atât din perspectiva consolidării statului de drept, cât și a parcursului său de integrare europeană. Pe măsură ce sprijinul financiar din partea Uniunii Europene devine mai consistent și mai diversificat, riscurile asociate utilizării frauduloase a acestor fonduri capătă o relevanță strategică, atât din perspectiva integrității instituționale, cât și a credibilității parcursului european al țării.

Experiența statelor membre ale Uniunii Europene arată că fondurile publice, în special cele gestionate prin mecanisme complexe și transnaționale, sunt vulnerabile la scheme de fraudă, corupție și deturnare de resurse, dacă nu există sisteme eficiente de prevenire, investigare și sancționare. În acest context, Uniunea Europeană a creat [Parchetul European \(European Public Prosecutor's Office – EPPO\)](#).

Prezenta notă analitică este elaborată în cadrul **Proiectului „Evaluarea performanței autorităților anticorupție din Republica Moldova: eficiență și impact în combaterea corupției”**, implementat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) cu sprijinul Fundației Soros Moldova. Proiectul are drept obiectiv general îmbunătățirea eficienței și transparenței autorităților anticorupție din Republica Moldova, prin evaluarea performanței acestora, a impactului politicilor și practicilor anticorupție și prin promovarea alinierii la standardele europene relevante. Nota se înscrie în **activitatea 3.7** a Proiectului care vizează analiza investigării cazurilor de corupție de către Parchetul European în legătură cu utilizarea frauduloasă a fondurilor europene.

Vom accentua că documentul de față nu își propune să ofere o evaluare a eficienței Parchetului European ca instituție. EPPO reprezintă un mecanism relativ nou în arhitectura instituțională a Uniunii Europene, devenit pe deplin operațional abia în anul 2021, iar consolidarea deplină a practicilor și a rezultatelor sale este un proces în curs. În acest context, această notă are un caracter predominant informativ și analitic, orientat spre înțelegerea rolului, competențelor și modului de funcționare al acestei instituții, pe baza datelor publice disponibile. Pentru Republica Moldova, aflată în proces de aderare la Uniunea Europeană, o astfel de cunoaștere este esențială, deoarece permite familiarizarea timpurie cu mecanismele europene de protejare a intereselor financiare ale Uniunii, cu tipologiile de investigații desfășurate și cu formele de cooperare instituțională existente. Această înțelegere contribuie la pregătirea graduală a autorităților naționale pentru un mediu instituțional și operațional în care astfel de mecanisme vor avea o relevanță tot mai mare.

Prezenta notă urmărește să răspundă la câteva întrebări esențiale:

- care sunt raționamentele care au stat la baza creării Parchetului European,
- care este mandatul său și
- cum funcționează, în practică, procesul de investigare și urmărire penală a cazurilor de fraudă și corupție legate de utilizarea fondurilor UE.

Analiza este realizată și în contextul angajamentelor asumate de Republica Moldova prin [Programul Național de Aderare la Uniunea Europeană pentru perioada 2025–2029](#) (în continuare - PNAR), în special în cadrul [Capitolului 24 „Justiție, libertate și](#)

securitate”, care prevede consolidarea capacității instituționale de prevenire, detectare și investigare a fraudelor și faptelor de corupție care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene. În acest sens, experiența EPPO oferă un reper relevant pentru înțelegerea standardelor europene și pentru evaluarea gradului de pregătire a instituțiilor naționale în perspectiva gestionării fondurilor europene.

Nota analitică se adresează autorităților publice din Republica Moldova cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii corupției și fraudelor financiare, inclusiv organelor de urmărire penală, procuraturii, instituțiilor de control și audit, precum și factorilor de decizie implicați în elaborarea politicilor publice. Totodată, documentul este destinat organizațiilor societății civile, jurnaliștilor de investigație și partenerilor de dezvoltare interesați de consolidarea mecanismelor de integritate și responsabilitate în utilizarea fondurilor externe.

Prin analiza experienței EPPO, nota urmărește să contribuie la o mai bună înțelegere a standardelor europene în materie de investigare a fraudelor și corupției legate de fondurile publice și să sprijine reflecția asupra capacității instituționale a Republicii Moldova de a preveni, detecta și sancționa astfel de fapte. În contextul procesului de aderare la Uniunea Europeană, această reflecție devine cu atât mai relevantă, întrucât alinierea la acquis-ul european presupune nu doar transpunerea formală a normelor, ci și dezvoltarea unor mecanisme funcționale, credibile și eficiente de aplicare a legii.

I. CE ESTE PARCHETUL EUROPEAN (EPPO) ȘI DE CE A FOST CREAT

Parchetul European ([European Public Prosecutor's Office - EPPO](#)) este o instituție a Uniunii Europene creată pentru a răspunde unei vulnerabilități structurale a spațiului european: dificultatea investigării și sancționării eficiente a fraudelor și faptelor de corupție care afectează bugetul UE, în special atunci când aceste fapte au un caracter transfrontalier. Timp de mai mulți ani, protecția intereselor financiare ale Uniunii a depins aproape exclusiv de acțiunea autorităților naționale, chiar și în situațiile în care schemele de fraudă implicau mai multe state membre.

Ce este Parchetul European, pe scurt?

Parchetul European este:

- o **instituție independentă a Uniunii Europene**;
- cu **competență directă de investigare și urmărire penală**;
- creată exclusiv pentru combaterea infracțiunilor care afectează interesele financiare ale UE.

În același timp, este important de subliniat că EPPO:

- nu este o agenție administrativă sau de audit;
- nu este un mecanism de coordonare politică;
- nu substituie complet autoritățile naționale, ci acționează împreună cu acestea.

Crearea Parchetului European a reprezentat răspunsul Uniunii Europene la o problemă structurală identificată de-a lungul mai multor ani: incapacitatea mecanismelor clasice de cooperare judiciară de a răspunde eficient fraudelor transfrontaliere cu impact asupra bugetului UE. Înainte de operaționalizarea EPPO, investigarea acestor infracțiuni depindea aproape exclusiv de inițiativa și capacitatea autorităților naționale, iar coordonarea între state era adesea lentă, fragmentată și vulnerabilă la diferențele de priorități instituționale.

Fraudele în materie de TVA, schemele complexe de deturnare a fondurilor europene și rețelele transnaționale implicate în astfel de activități au demonstrat că abordarea exclusiv națională nu mai era suficientă. EPPO a fost conceput tocmai pentru a depăși aceste limite, oferind o structură de investigare care poate acționa simultan în mai multe jurisdicții și care urmărește protejarea directă a intereselor financiare ale Uniunii.

Această schimbare de paradigmă marchează trecerea de la un model bazat pe cooperare între state la un model operațional integrat, în care investigațiile sunt coordonate la nivel european, dar desfășurate în sistemele judiciare naționale.

Baza juridică a EPPO

Parchetul European a fost instituit în baza:

- [Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene](#) (TFUE) - unul dintre cele două tratate fundamentale ale Uniunii Europene, alături de Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Forma sa actuală datează din 2009, în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, semnat de statele membre ale UE la 13 decembrie 2007. TFUE are valoare de drept primar al Uniunii și stabilește competențele UE,

funcționarea instituțiilor și temeiul juridic pentru adoptarea legislației europene, inclusiv instituirea Parchetului European (art. 86)¹;

- [Regulamentului \(UE\) 2017/1939 al Consiliului](#) din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO).

Parchetul European (EPPO) a devenit pe deplin operațional în anul **2021** ca urmare a unui proces instituțional și juridic gradual, care a urmat adoptării cadrului legal de instituire a acestei noi structuri europene. Deși Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului, prin care a fost instituit EPPO, a fost adoptat în anul 2017, funcționarea efectivă a instituției a necesitat o perioadă de pregătire complexă, specifică unui mecanism penal de natură supranațională.

În perioada 2017–2021 au fost realizate mai multe etape esențiale pentru operaționalizarea EPPO, inclusiv:

- desemnarea Procurorului-șef european și a procurorilor europeni din statele participante;
- recrutarea personalului și crearea structurilor administrative și operaționale;
- stabilirea relațiilor funcționale cu autoritățile naționale din statele membre participante;
- adaptarea legislațiilor naționale pentru a permite exercitarea efectivă a competențelor EPPO de către procurorii europeni delegați;
- dezvoltarea sistemelor IT securizate necesare gestionării dosarelor și schimbului de informații.

Această perioadă de tranziție a fost necesară pentru a asigura funcționarea coerentă și uniformă a EPPO într-un domeniu extrem de sensibil, respectiv dreptul penal, care rămâne în mare parte de competența statelor membre. În lipsa acestei etape de pregătire, riscul unor disfuncționalități instituționale și al unor conflicte de competență ar fi fost semnificativ. Totodată, stabilirea sediului central al EPPO la Luxemburg se înscrie în logica instituțională a Uniunii Europene. Luxemburgul găzduiește deja mai multe instituții-cheie ale UE din domeniul justiției și finanțelor, inclusiv Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea de Conturi Europeană. Alegerea Luxemburgului ca sediu al EPPO facilitează cooperarea instituțională, accesul la expertiză juridică și integrarea Parchetului European în arhitectura existentă a Uniunii Europene.

Ce infracțiuni intră în competența EPPO?

Mandatul EPPO vizează, în principal, infracțiunile care aduc atingere bugetului Uniunii Europene, în special:

- fraudele cu fonduri europene;
- faptele de corupție legate de gestionarea proiectelor finanțate din bugetul UE;
- spălarea banilor proveniți din astfel de infracțiuni;
- fraudele transfrontaliere în domeniul TVA care depășesc pragurile stabilite de legislația UE;
- infracțiuni conexe, atunci când acestea sunt strâns legate de prejudicierea intereselor financiare ale Uniunii.

¹ *Articolul 86: (1) Pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate institui un Parchet European, pornind de la Eurojust. Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European.*

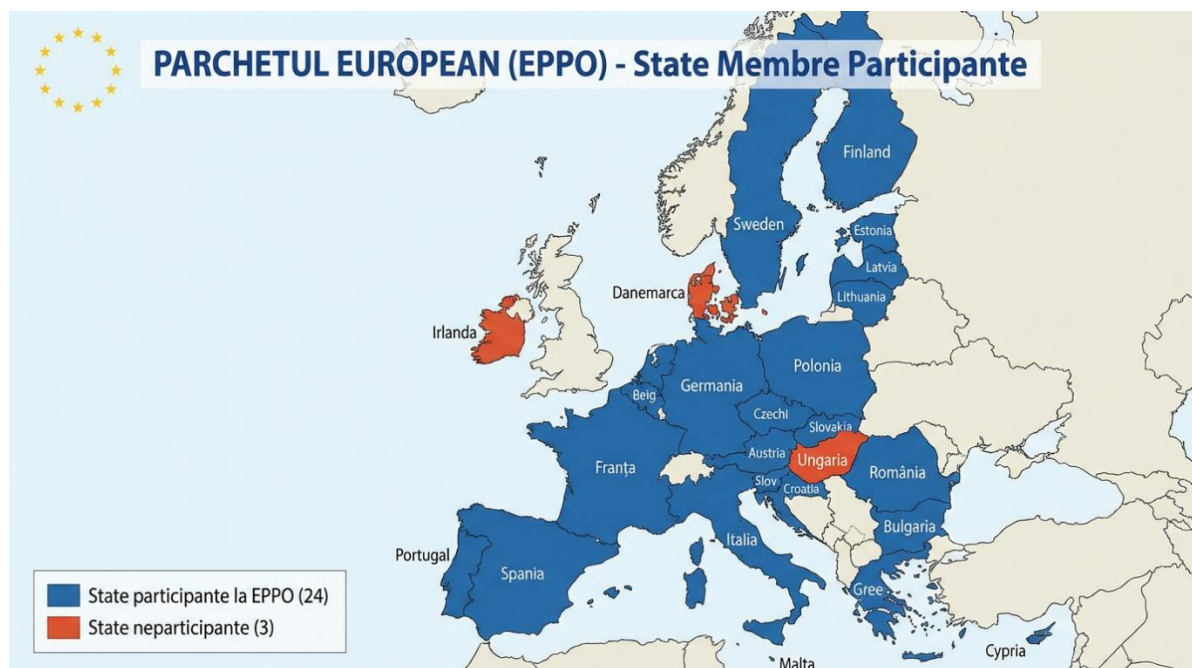
Accentul EPPO nu cade pe orice faptă de corupție, ci pe acele infracțiuni care au un impact direct asupra fondurilor europene.

Importanța acestor competențe trebuie înțeleasă și în raport cu dimensiunea financiară a fenomenului investigat. [Datele publice ale EPPO](#) indică faptul că fraudele care afectează bugetul UE nu sunt incidente izolate, ci au un caracter sistemic și, adesea, transnațional. Prejudiciile investigate se ridică la zeci de miliarde de euro, ceea ce reflectă complexitatea schemelor frauduloase și implicarea unor rețele organizate care operează simultan în mai multe state.

Accentul pus de EPPO pe fraudele de TVA și pe utilizarea frauduloasă a fondurilor europene evidențiază două dintre cele mai vulnerabile domenii: circulația transfrontalieră a bunurilor și serviciilor și gestionarea proiectelor finanțate din resurse publice. În ambele cazuri, riscurile sunt amplificate de volumul mare de tranzacții, de diversitatea actorilor implicați și de complexitatea mecanismelor financiare utilizate.

Cine participă la EPPO?

EPPO funcționează în cadrul unei cooperări consolidate, care include majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene, dar nu toate. Danemarca², Irlanda³ și Ungaria⁴ au ales să nu participe, ceea ce reflectă sensibilitatea domeniului și caracterul inovator al instituției.



² **Danemarca** nu participă la Parchetul European în baza clauzei generale de opt-out (dreptul unui stat membru de a nu participa la aplicarea unui instrument sau politici UE, chiar dacă aceasta se aplică celorlalte state membre) în domeniul justiției și afacerilor interne, prevăzută de Protocolul nr. 22 la Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.

³ **Irlanda** beneficiază de un regim de opt-in selectiv (mecanism prin care un stat membru alege în mod expres să participe la un anumit instrument, politică sau mecanism al Uniunii Europene), prevăzut de Protocolul nr. 21 la tratate, însă a ales să nu exercite această opțiune în cazul Regulamentului (UE) 2017/1939 privind instituirea Parchetului European

⁴ **Ungaria** a ales să nu participe, invocând considerente de suveranitate penală

Chiar dacă Danemarca, Irlanda și Ungaria nu participă la cooperarea consolidată prin care a fost instituit Parchetul European, acestea nu sunt excluse din cadrul de cooperare cu EPPO. Regulamentul (UE) 2017/1939 prevede, în special la articolul 105, mecanisme de cooperare între EPPO și statele membre ale Uniunii Europene neparticipante, bazate pe utilizarea instrumentelor existente de cooperare judiciară în materie penală și pe aranjamente practice.

În acest cadru, cooperarea se realizează prin intermediul autorităților judiciare naționale competente și al instrumentelor europene de cooperare judiciară, precum Ordinul european de anchetă, mecanismele de recunoaștere reciprocă a ordinelor de înghețare și confiscare, precum și, după caz, mandatul european de arestare, în conformitate cu dreptul UE și cu dreptul național aplicabil. Această formă de cooperare permite EPPO să obțină probe și să sprijine investigarea și recuperarea prejudiciilor, demonstrând că, și în absența participării formale la cooperarea consolidată, protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene rămâne un obiectiv comun, realizat prin mecanisme juridice funcționale.

Pe lângă cooperarea în cadrul Uniunii Europene, EPPO dispune și de un cadru juridic pentru **cooperarea cu state terțe (non-UE)**, reglementat de articolul 104 din [Regulamentul de instituire](#). Această cooperare se bazează pe tratate internaționale, convenții multilaterale relevante (precum Convenția ONU împotriva corupției sau Convenția ONU împotriva criminalității organizate), precum și pe aranjamente de cooperare (*working arrangements*) încheiate direct cu autorități judiciare din state terțe. Aceste instrumente permit schimbul de informații, sprijinul reciproc în investigații și coordonarea în cazuri cu elemente transfrontaliere care afectează bugetul UE.

În acest context, Republica Moldova se numără printre statele terțe cu care EPPO a stabilit relații formale de cooperare. În iulie 2022, EPPO a semnat un [aranjament de cooperare cu Procuratura Generală a Republicii Moldova](#), care prevede schimbul de informații, desemnarea punctelor de contact și sprijinul reciproc în investigarea infracțiunilor cu impact asupra intereselor financiare ale Uniunii Europene. Acest acord creează premisele unei cooperări operaționale în cazuri complexe, inclusiv în ceea ce privește identificarea și urmărirea fluxurilor financiare transfrontaliere.

Cooperarea cu EPPO a fost extinsă ulterior și la nivelul autorității naționale specializate în combaterea corupției. Astfel, în noiembrie 2024, [Centrul Național Anticorupție a semnat un Acord de cooperare cu EPPO](#), care vizează schimbul de informații, bune practici și expertiză în domeniul prevenirii, detectării și investigării faptelor de corupție și fraudă legate de fondurile Uniunii Europene. Existența acestui acord reflectă abordarea pragmatică a EPPO în relația cu statele terțe și recunoașterea rolului CNA ca actor-cheie în arhitectura națională anticorupție, inclusiv în perspectiva gestionării fondurilor europene.

Cooperarea dintre EPPO și Republica Moldova, formalizată prin acordurile semnate cu Procuratura Generală și ulterior cu Centrul Național Anticorupție, trebuie înțeleasă nu doar ca un mecanism tehnic de schimb de informații, ci ca parte a unui proces mai amplu de apropiere instituțională de standardele europene în domeniul protecției intereselor financiare.

Deși Republica Moldova nu participă la mecanismul EPPO, tipologiile de fraudă investigate de această instituție sunt relevante și pentru contextul național. Riscurile asociate utilizării frauduloase a fondurilor externe, manipulării procedurilor de achiziții publice, falsificării documentelor sau transferurilor financiare transfrontaliere se regăsesc, în forme diferite, și în realitățile administrative din Republica Moldova.

Pe măsură ce volumul fondurilor europene accesate de Republica Moldova crește, cooperarea operațională cu EPPO capătă o importanță strategică. Aceasta poate contribui la identificarea timpurie a schemelor frauduloase cu dimensiune transfrontalieră, la consolidarea schimbului de informații și la creșterea capacității autorităților naționale de a gestiona investigații complexe care implică elemente externe.

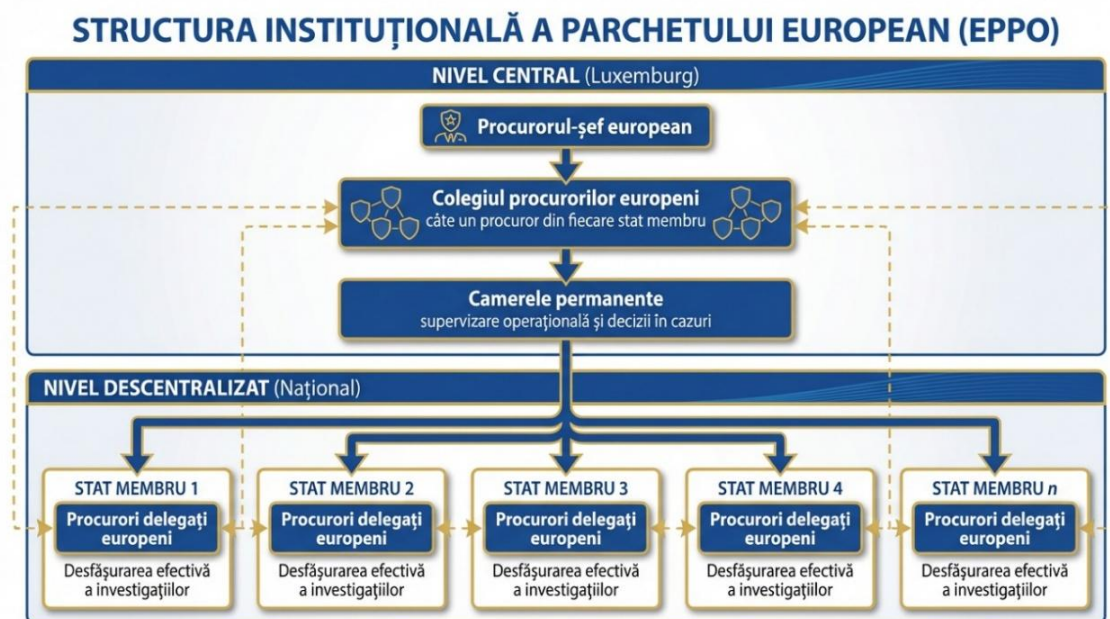
Din această perspectivă, experiența EPPO nu este relevantă doar ca model instituțional european, ci și ca reper practic pentru dezvoltarea mecanismelor naționale de prevenire și combatere a fraudelor cu fonduri externe.

II. CUM FUNCȚIONEAZĂ EPPO ÎN PRACTICĂ

Funcționarea Parchetului European este construită în jurul unui principiu-cheie: investigarea infracțiunilor care afectează interesele financiare ale Uniunii trebuie să fie coordonată la nivel central și aplicată la nivel național. Pentru a realiza acest echilibru, EPPO a fost conceput ca o structură hibridă, care depășește limitele cooperării judiciare clasice, fără a substitui complet sistemele judiciare ale statelor membre.

Structura instituțională: nivel central și nivel național

Parchetul European funcționează pe baza unei structuri duale, alcătuită dintr-un nivel central, responsabil de coordonare și decizie, și un nivel descentralizat, responsabil de desfășurarea efectivă a investigațiilor.



La **nivel central**, EPPO este organizat în jurul următoarelor componente:

- **Procurorul-șef european**, care reprezintă instituția și asigură conducerea strategică a acesteia;
- **Colegiul procurorilor europeni**, format din câte un procuror european din fiecare stat membru participant, care are rolul de a asigura coerența activității EPPO;
- **Camerele permanente**, structuri operaționale care supraveghează investigațiile individuale și adoptă decizii-cheie privind evoluția acestora, inclusiv trimiterea în judecată sau clasarea cauzelor.

Camerele permanente reprezintă un element central al funcționării EPPO, întrucât ele asigură un control instituțional asupra investigațiilor, reducând riscul influențelor externe sau al abordărilor neuniforme între state.

La **nivel național**, investigațiile sunt desfășurate de **procurorii europeni delegați**, care activează în statele membre participante și sunt integrați în sistemele judiciare naționale.

Modelul instituțional al EPPO reprezintă o inovație în spațiul juridic european, deoarece combină coordonarea strategică la nivel central cu desfășurarea efectivă a

investigațiilor la nivel național. Această formulă a fost concepută pentru a depăși limitele cooperării judiciare clasice, în care fiecare stat acționează separat, iar coordonarea depinde de proceduri formale și adesea îndelungate.

Prin existența procurorilor europeni delegați integrați în sistemele naționale, dar conectați operațional la nivelul central al EPPO, investigațiile pot fi gestionate într-o manieră mai coerentă, inclusiv în cazurile care implică mai multe jurisdicții. În practică, acest model reduce riscul fragmentării dosarelor și permite o abordare unitară a schemelor frauduloase complexe.

Procurorii europeni delegați: nucleul operațional al EPPO

Procurorii europeni delegați sunt, în practică, principalii actori ai investigațiilor EPPO. Aceștia sunt procurori naționali desemnați să acționeze în numele Parchetului European și se află într-o dublă relație funcțională:

- pe de o parte, aplică dreptul penal și procedural penal național;
- pe de altă parte, sunt subordonați funcțional EPPO și acționează în baza instrucțiunilor acestuia.

Rolul lor include:

- inițierea și desfășurarea investigațiilor penale;
- dispunerea măsurilor procesuale prevăzute de legislația națională;
- cooperarea cu poliția și alte organe de urmărire penală;
- reprezentarea acuzării în fața instanțelor naționale.

Această formulă permite EPPO să evite fragmentarea investigațiilor și să asigure continuitatea dosarelor, chiar și în cazurile care implică mai multe state membre.

Rolul procurorilor europeni delegați este esențial pentru funcționarea efectivă a EPPO, deoarece aceștia reprezintă punctul de intersecție dintre nivelul european și sistemele judiciare naționale. Această formulă instituțională permite valorificarea cunoștințelor și instrumentelor dreptului penal național, menținând în același timp o coordonare strategică la nivel european.

Din perspectivă operațională, acest mecanism contribuie la accelerarea investigațiilor și la creșterea eficienței intervențiilor, în special în cazurile care implică mai multe state membre. În locul unor proceduri succesive de cooperare, EPPO poate acționa simultan în mai multe jurisdicții, prin intermediul procurorilor delegați, ceea ce reduce semnificativ timpul de reacție și riscul pierderii probelor sau al dispersării activelor.

Cum funcționează EPPO ca model instituțional?

Funcționarea EPPO poate fi sintetizată potrivit schemei de mai jos:



Această logică evidențiază un element esențial: EPPO investighează și urmărește penal faptele la nivel european, dar cauzele sunt judecate de instanțele naționale ale statelor membre participante, în baza dreptului penal național.

Inițierea investigațiilor: de la sesizare la dosar penal

Investigațiile EPPO pot fi inițiate prin mai multe mecanisme, ceea ce reflectă caracterul său deschis și orientat spre detectarea activă a fraudelor. Printre principalele surse de sesizare se numără:

- notificările transmise de autoritățile naționale;
- informațiile furnizate de OLAF⁵ în urma investigațiilor administrative;
- rapoartele instituțiilor și agențiilor UE;
- informații provenite din surse publice sau sesizări directe;
- autosesizarea EPPO, atunci când există indicii suficiente privind comiterea unei infracțiuni.

După primirea informațiilor, EPPO efectuează o evaluare preliminară pentru a stabili dacă faptele intră în competența sa și dacă sunt întrunite condițiile pentru deschiderea unei investigații penale.

Poate un cetățean al Republicii Moldova sesiza Parchetul European (EPPO)? Ghid.

Conform articolului 24 din Regulamentul (UE) 2017/1939, Parchetul European poate primi informații privind posibile infracțiuni din partea oricărei persoane, inclusiv persoane fizice sau juridice din state terțe, fără a exista o condiție de cetățenie sau reședință într-un stat membru al UE, respectiv și cetățenii Republicii Moldova pot

⁵ Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) este structura Uniunii Europene responsabilă de investigarea administrativă a fraudelor, corupției și altor activități ilegale care afectează interesele financiare ale UE. OLAF desfășoară investigații administrative, formulează recomandări către instituțiile UE și autoritățile naționale, dar nu are competențe de urmărire penală sau de trimitere în judecată.

sesiza EPPO, dacă suspectează că a fost săvârșită o infracțiune care afectează interesele financiare ale UE. Pot fi raportate infracțiuni care privesc:

- fraude cu fonduri UE;
- corupție legată de bani europeni;
- spălare de bani din fonduri UE
- deturnare de fonduri europene;
- Infracțiuni legate de organizații criminale care comit infracțiuni PIF (infracțiuni care afectează interesele financiare ale UE)

Nu pot fi raportate la EPPO infracțiuni care nu afectează bugetul UE - acestea trebuie raportate la autoritățile naționale competente.

Sesizările trebuie să întrunească cel puțin una din următoarele condiții de competență:

- Infracțiunea săvârșită integral sau parțial pe teritoriul statelor membre UE participante
- Infracțiunea comisă de cetățeni ai statelor membre UE participante
- Infracțiunea comisă de funcționari/agenți ai UE

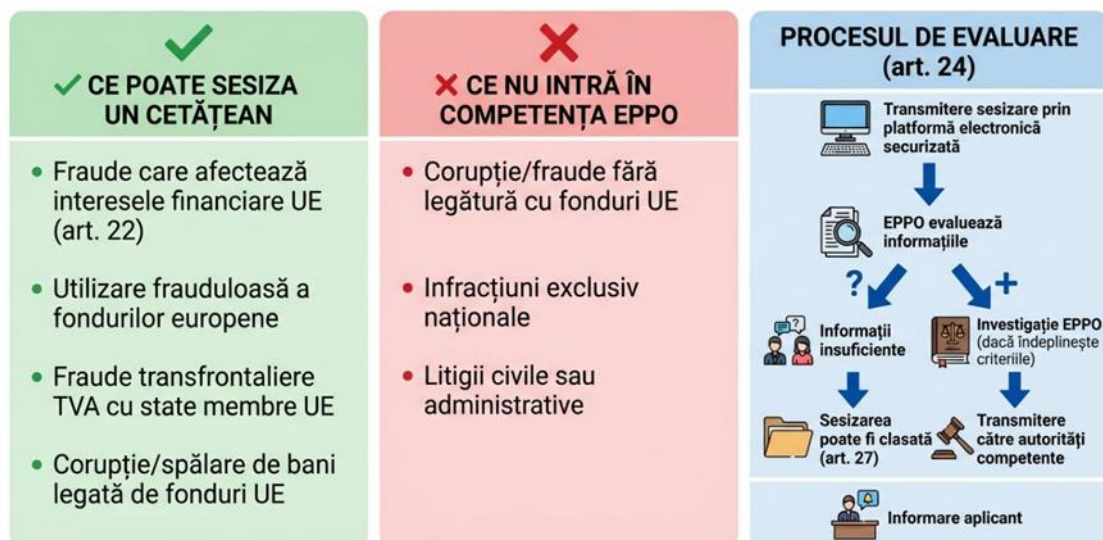
Pentru a raporta trebuie accesat [formularul online de pe site-ul EPPO](#) care este disponibil și în limba română. La completarea formularului se vor reține următoarele:

- se furnizează/declară toate informațiile deținute;
- nu există obligația unor documente justificative;
- nu există opțiune anonimă, persoana trebuie să se identifice.

EPPO evaluează sesizarea și:

- verifică dacă intră în competența lor;
- decide dacă deschide investigație;
- poate transfera la alte autorități competente.

Proces de Sesizare la EPPO pentru Cetățenii R. Moldova



Desfășurarea investigațiilor și cooperarea transnațională

Odată deschisă investigația, EPPO dispune de instrumente care îi permit să gestioneze eficient cauzele cu elemente transfrontaliere. Un avantaj esențial al EPPO față de mecanismele clasice este faptul că investigațiile desfășurate în mai multe state nu mai depind exclusiv de cereri formale de asistență juridică internațională.

În practică, EPPO poate:

- coordona investigații simultane în mai multe state membre;
- dispune percheziții, ridicări de documente și alte măsuri procesuale prin procurorii delegați;
- constitui echipe comune de anchetă;
- utiliza canale securizate de schimb de informații și sisteme electronice comune de gestionare a dosarelor.

Cooperarea cu alte instituții europene joacă un rol important în eficiența investigațiilor. OLAF continuă să desfășoare investigații administrative și să furnizeze informații relevante EPPO, în timp ce Eurojust⁶ și Europol⁷ oferă sprijin judiciar și analitic în cazurile complexe.

Unul dintre cele mai importante avantaje ale modelului EPPO constă în capacitatea sa de a gestiona investigații cu dimensiune transfrontalieră fără a depinde exclusiv de mecanismele clasice de asistență juridică internațională. În mod tradițional, investigarea unei fraude care implică mai multe state presupunea transmiterea succesivă a unor cereri formale între autorități, ceea ce genera întârzieri și dificultăți de coordonare.

Prin structura sa integrată, EPPO poate:

- coordona simultan acțiuni investigative în mai multe state membre,
- poate facilita schimbul rapid de informații și
- poate contribui la aplicarea timpurie a măsurilor asigurătorii.

Această capacitate este deosebit de relevantă în cazul fraudelor de TVA, al deturnării fondurilor europene și al schemelor de spălare a banilor, care implică frecvent transferuri rapide de resurse între mai multe jurisdicții.

Această dimensiune transnațională reprezintă una dintre principalele diferențe față de modelele clasice de cooperare judiciară și explică rolul central al EPPO în investigarea cauzelor complexe care afectează bugetul Uniunii.

Trimiterea în judecată și soluționarea cauzelor

Deși EPPO conduce investigațiile și decide asupra trimiterii în judecată, **judicarea cauzelor are loc exclusiv în instanțele naționale** ale statelor membre participante.

⁶ Eurojust este agenția UE pentru cooperare judiciară în materie penală, care sprijină coordonarea investigațiilor și urmărilor penale transfrontaliere între autoritățile judiciare ale statelor membre. Eurojust facilitează cooperarea și coordonarea, dar nu desfășoară investigații proprii și nu are competențe de urmărire penală.

⁷ Europol este agenția Uniunii Europene pentru cooperare în domeniul aplicării legii, având rolul de a sprijini autoritățile naționale în prevenirea și combaterea criminalității grave și a terorismului. Europol oferă analiză operațională, schimb de informații și suport tehnic, fără a avea competențe de investigare penală sau de exercitare a acțiunii penale.

Procurorii europeni delegați reprezintă EPPO în fața instanțelor, aplicând dreptul penal național.

Această abordare asigură:

- respectarea competențelor instanțelor naționale;
- integrarea EPPO în arhitectura judiciară existentă;
- aplicarea sancțiunilor în conformitate cu legislația fiecărui stat membru.

Totodată, EPPO urmărește recuperarea prejudiciilor cauzate bugetului UE, inclusiv prin aplicarea măsurilor asigurătorii și confiscarea bunurilor obținute ilicit.

Funcționarea Parchetului European ilustrează un model inovator de investigare penală, care combină coordonarea centralizată cu aplicarea dreptului penal la nivel național. Prin depășirea limitelor cooperării judiciare clasice și prin utilizarea unor instrumente transnaționale eficiente, EPPO a reușit să consolideze capacitatea Uniunii Europene de a combate fraudele și corupția legate de fondurile publice.

III. CE INVESTIGHEAZĂ EPPO: DATE-CHEIE. TENDINȚE. CAZURI

Pentru a înțelege impactul real al activității Parchetului European și relevanța sa pentru combaterea corupției legate de fondurile europene, este necesară o analiză a tipurilor de infracțiuni investigate și a tendințelor evidențiate de activitatea recentă a acestei instituții. [Datele publicate anual de EPPO](#) oferă o imagine clară asupra dimensiunii fenomenului fraudelor financiare la nivelul Uniunii Europene și asupra modului în care aceste infracțiuni evoluează în timp.

Analiza de mai jos se bazează pe informațiile din [Raportul anual al EPPO pentru anul 2024](#).

Tipologia principalelor infracțiuni investigate

Datele din [Raportul anual EPPO 2024](#) arată că investigațiile instituției vizează un spectru relativ clar conturat de infracțiuni care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene. Tipologiile identificate în cazurile active includ în principal următoarele categorii:

- fraudă privind cheltuielile din fonduri europene, altele decât cele legate de achiziții publice (de exemplu, proiecte de infrastructură, agricultură, dezvoltare regională);
- fraudă privind cheltuielile legate de achiziții publice finanțate din bugetul UE;
- fraudă privind veniturile provenite din TVA (în special scheme transfrontaliere de tip „carusel”);
- fraudă privind veniturile din alte taxe și resurse proprii ale Uniunii;
- deturnare de fonduri europene;
- fapte de corupție asociate gestionării proiectelor finanțate din bugetul UE;
- spălarea banilor proveniți din infracțiuni care afectează interesele financiare ale Uniunii;
- constituirea și activitatea organizațiilor criminale implicate în infracțiuni PIF⁸;
- infracțiuni conexe („legate în mod indisolubil”) care sunt comise împreună cu fraudele principale investigate.

Aceste tipologii sunt reflectate în structura cazurilor active ale EPPO, o singură investigație putând viza simultan mai multe categorii de infracțiuni

În ansamblu, structura infracțiunilor investigate indică faptul că EPPO se concentrează în principal pe fraudele legate de cheltuirea fondurilor europene și pe fraudele de TVA, acestea reprezentând nucleul activității operaționale. În multe situații, aceste infracțiuni sunt însoțite de fapte de corupție, falsificare de documente sau spălare de bani, ceea ce confirmă caracterul complex și interconectat al schemelor investigate.

Ponderea principalelor tipuri de infracțiuni investigate de EPPO (2024)

Analiza structurii infracțiunilor investigate de Parchetul European arată că activitatea operațională a instituției se concentrează în mod predominant pe două mari categorii de fraude: fraudele privind cheltuirea fondurilor europene și fraudele de TVA. [Datele](#)

⁸ Termenul „infracțiuni PIF” se referă la faptele penale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene (PIF este acronimul din limba franceză pentru *Protection des Intérêts Financiers*). Aceste infracțiuni sunt reglementate în principal prin Directiva (UE) 2017/1371 (cunoscută sub numele de Directiva PIF)

[din Raportul anual EPPO pentru anul 2024](#) indică faptul că aceste tipuri de infracțiuni generează cea mai mare parte a prejudiciilor investigate și reflectă vulnerabilitățile sistemice asociate gestionării fondurilor publice la nivel european.

Fraudele privind cheltuielile din fonduri europene reprezintă categoria dominantă ca număr de cazuri. Aproximativ o treime din infracțiunile investigate de EPPO vizează utilizarea frauduloasă a fondurilor europene în proiecte de infrastructură, dezvoltare regională, agricultură sau alte programe de finanțare. Aceste cazuri includ frecvent manipularea procedurilor de atribuire, prezentarea de documente false, conflict de interese sau implementarea fictivă a proiectelor.

În paralel, **fraudele în materie de TVA** generează cea mai mare parte a prejudiciilor financiare investigate. Acestea sunt, de regulă, transfrontaliere și implică rețele organizate care exploatează diferențele dintre sistemele fiscale naționale pentru a sustrage sume semnificative din bugetele publice. Estimările EPPO indică faptul că prejudiciul aferent acestor fraude reprezintă mai mult de jumătate din prejudiciul total investigat la nivel european.

Pe lângă aceste două categorii majore, un **număr semnificativ de cazuri implică și fapte conexe, precum corupția, spălarea banilor sau activitatea grupurilor infracționale organizate**. Aceste elemente nu apar, de regulă, izolat, ci fac parte din structuri infracționale complexe, în care fraudele financiare sunt facilitate de rețele de complicitate și mecanisme de disimulare a fondurilor.

Dimensiunea activității EPPO: o imagine de ansamblu

Pentru a înțelege amploarea fenomenului fraudelor care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene, este relevantă o analiză a dimensiunii operaționale a activității Parchetului European în anul 2024. Datele publicate în Raportul anual arată o creștere semnificativă atât a numărului de sesizări, cât și a volumului investigațiilor și a prejudiciilor estimate.

În anul 2024, Parchetul European a prelucrat **6 547 de rapoarte de infracțiuni**, cu **56% mai multe** decât în anul precedent, ceea ce indică o creștere semnificativă a capacității de detectare și raportare a fraudelor la nivelul Uniunii Europene. Dintre acestea, **4 623 de rapoarte** au provenit de la persoane fizice, iar **1 760** de la autoritățile naționale, reflectând o creștere a gradului de conștientizare publică privind rolul EPPO

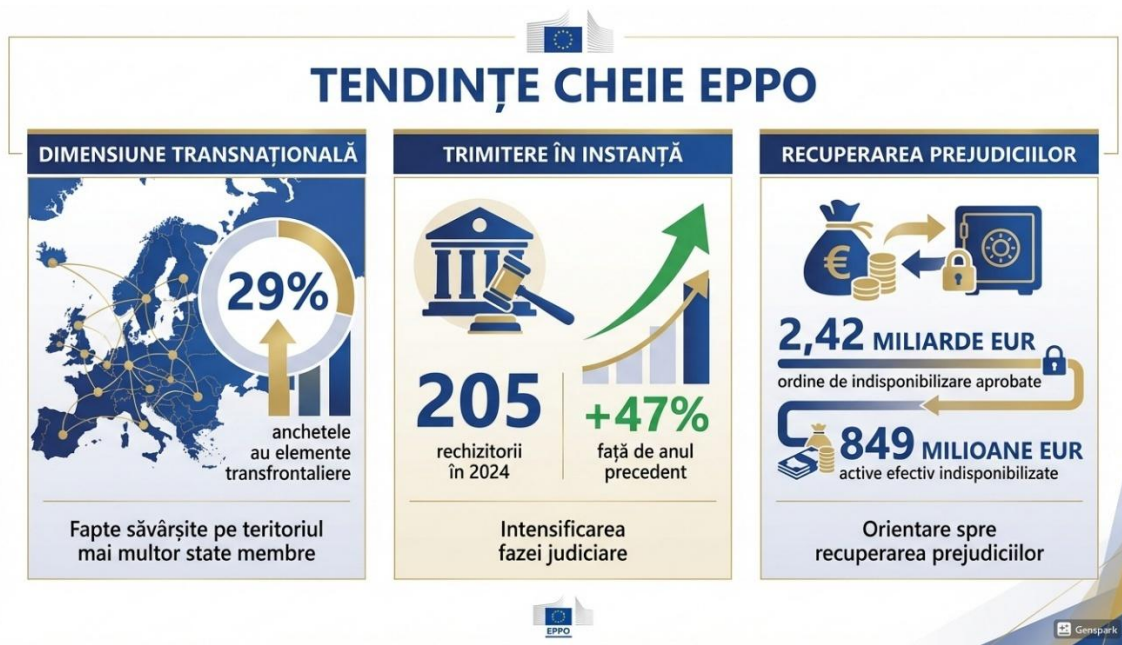
Pe baza acestor informații, în 2024 EPPO a pornit **1 504 anchete penale**, cu aproape **10% mai multe** decât în 2023. Prejudiciul estimat aferent acestor anchete este de **13,07 miliarde EUR**, iar prejudiciul total aflat în curs de investigare la sfârșitul anului 2024 se ridică la aproximativ **24,8 miliarde EUR**

Un element deosebit de relevant este **ponderea fraudelor de TVA, care generează peste 53% din prejudiciul total estimat** aflat în curs de investigare, ceea ce confirmă caracterul transfrontalier și complex al acestor scheme infracționale.

Aceste cifre indică faptul că EPPO nu se concentrează pe cazuri izolate sau marginale, ci pe investigații cu impact financiar major și relevanță sistemică pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene.

Tendențe relevante în activitatea EPPO

Analiza datelor publicate în Raportul anual al Parchetului European pentru anul 2024 permite identificarea unor tendințe relevante privind evoluția activității instituției, atât în ceea ce privește complexitatea cazurilor investigate, cât și dimensiunea intervențiilor operaționale și accentul pus pe recuperarea prejudiciilor.



O primă tendință importantă este creșterea dimensiunii transnaționale a investigațiilor. Aproximativ **29% dintre anchetele EPPO** au implicat elemente transfrontaliere, respectiv fapte săvârșite pe teritoriul mai multor state membre sau care au generat prejudicii în mai multe jurisdicții. Această pondere reflectă caracterul tot mai complex al fraudelor care afectează interesele financiare ale Uniunii și evidențiază rolul coordonator al EPPO în gestionarea cauzelor care depășesc granițele unui singur stat.

O a doua tendință relevantă este accentul sporit pus pe trimiterea cauzelor în instanță. În anul 2024, **EPPO a formulat 205 rechizitorii, cu aproximativ 47% mai multe decât în anul precedent**, ceea ce indică o intensificare a fazei judiciare a activității instituției și o maturizare treptată a portofoliului de dosare investigate.

În paralel, activitatea EPPO reflectă o **orientare clară spre recuperarea prejudiciilor generate prin fraudă**. În 2024, instanțele naționale au aprobat **ordine de indisponibilizare a bunurilor în valoare totală de 2,42 miliarde EUR**, la solicitarea procurorilor europeni delegați. În același timp, valoarea **activelor efectiv indisponibilizate** în cursul anului s-a ridicat la aproximativ **849 milioane EUR**.

Aceste date indică o consolidare a capacității operaționale a EPPO de a interveni în etapele critice ale investigațiilor, în special prin aplicarea timpurie a măsurilor asigurătorii menite să prevină transferul sau disimularea bunurilor provenite din infracțiuni.

Pentru **Republica Moldova**, **aceste tendințe** sunt relevante în contextul intensificării cooperării judiciare internaționale și al creșterii rolului fondurilor externe în finanțarea proiectelor naționale. Experiența EPPO arată că fraudele cu impact major sunt, în mod frecvent, transfrontaliere, implicând fluxuri financiare, companii sau persoane din mai multe jurisdicții.

În acest context, consolidarea capacității autorităților naționale de a coopera rapid cu partenerii externi, de a aplica măsuri asigurătorii și de a gestiona investigații complexe devine un element esențial pentru protejarea intereselor financiare și pentru alinierea la standardele europene în materie de combatere a fraudelor.

Distribuția investigațiilor EPPO pe statele membre ale Uniunii Europene (2024)

[Raportul anual al Parchetului European pentru anul 2024](#) nu prezintă un clasament formal al statelor membre în funcție de numărul de cauze investigate sau de valoarea prejudiciilor investigate, însă include o **disecare detaliată a activității EPPO pe fiecare stat membru**.

Analiza datelor arată că investigațiile EPPO sunt distribuite inegal între statele membre, existând o concentrare mai mare a cazurilor în jurisdicțiile caracterizate printr-un volum ridicat de fonduri europene gestionate, o activitate economică intensă și o expunere mai mare la fraude transfrontaliere, în special în domeniul TVA și al achizițiilor publice finanțate din fonduri UE.



Este important de subliniat că **această concentrare nu trebuie interpretată automat ca un indicator al unui nivel mai ridicat de corupție sau fraudă într-un anumit stat**. Mai degrabă, ea reflectă o combinație de factori structurali și instituționali, printre care:

- volumul semnificativ de fonduri europene gestionate la nivel național;
- complexitatea fluxurilor comerciale și financiare;
- expunerea la fraude transfrontaliere, în special în materie de TVA;

- capacitatea crescută de detectare și raportare a infracțiunilor relevante;
- nivelul de cooperare instituțională cu EPPO.

Din perspectivă analitică, distribuția geografică a investigațiilor EPPO confirmă faptul că riscurile de fraudă sunt strâns legate de volumul resurselor gestionate și de intensitatea activității economice. Cu cât un stat gestionează mai multe fonduri europene și este mai integrat în fluxurile comerciale transfrontaliere, cu atât crește probabilitatea apariției unor scheme frauduloase complexe.

Această realitate are o relevanță directă pentru Republica Moldova. Pe măsură ce țara va accesa volume tot mai mari de fonduri europene, este de așteptat ca expunerea la riscuri similare să crească, în special în domenii precum infrastructura, agricultura, achizițiile publice și programele de dezvoltare regională.

Pentru a completa analiza statistică și a ilustra concret tipologia, complexitatea și dimensiunea investigațiilor desfășurate de Parchetul European, în continuare sunt prezentate trei studii de caz relevante, selectate din Raportul anual EPPO 2024, precum și din comunicatele de presă disponibile pe pagina web a instituției. Aceste exemple oferă o perspectivă practică asupra modului în care sunt organizate schemele frauduloase, asupra dimensiunii transnaționale a acestora și asupra mecanismelor de intervenție utilizate.

Studiile au fost selectate astfel încât să reflecte principalele tipologii de infracțiuni investigate de EPPO:

- A. fraudă TVA transfrontalieră;
- B. fraudă legată de utilizarea fondurilor europene;
- C. achiziții publice/conflicte de interese.

A. Fraudă transfrontalieră de TVA („carousel”) – prejudiciu estimat: 520 milioane EUR (Operațiunea Moby Dick)

Tipologia infracțiunii: Fraudă organizată în materie de TVA, cu dimensiune transnațională

Elemente-cheie ale cazului: Unul dintre cazurile relevante investigate de EPPO vizează o schemă complexă de fraudă de tip „carousel” în materie de TVA, desfășurată prin intermediul unor rețele de societăți comerciale create special pentru a simula tranzacții transfrontaliere. În cadrul acestei operațiuni au fost identificați 43 de suspecți implicați în fraudarea bugetului public cu aproximativ 520 milioane EUR, prin utilizarea unor lanțuri artificiale de livrări de bunuri între companii înregistrate în mai multe state membre.

Schema funcționa, în esență, prin intermediul unor societăți „fantomă” care achiziționau bunuri dintr-un alt stat membru fără plata TVA, profitând de regimul fiscal aplicabil tranzacțiilor intracomunitare. Ulterior, aceleași bunuri erau revândute pe piața internă, cu TVA inclus, însă taxa colectată nu mai era declarată și virată bugetului public. În paralel, alte companii din lanț solicitau rambursarea TVA pentru tranzacții aparent legitime, generând astfel pierderi semnificative pentru bugetele statelor implicate.

Investigația a implicat autorități din mai multe jurisdicții, inclusiv Bulgaria, Croația, Cehia și Slovacia, unde au fost efectuate simultan percheziții, ridicări de documente și audieri. Coordonarea centralizată a acțiunilor a permis identificarea rolurilor diferite ale participanților în schemă - de la administratori formali ai companiilor, până la organizatorii rețelei care controlau fluxurile financiare și tranzacțiile simulate.

Complexitatea cazului a rezultat nu doar din numărul mare de persoane implicate, ci și din modul în care tranzacțiile comerciale au fost fragmentate și dispersate între mai multe jurisdicții, pentru a îngreuna urmărirea circuitului bunurilor și al fondurilor. Dimensiunea transfrontalieră a schemei a impus o intervenție coordonată, astfel încât măsurile investigative să fie aplicate simultan în mai multe state, reducând riscul distrugerii probelor sau al transferului rapid al activelor.

B. Fraudă legată de utilizarea fondurilor NextGenerationEU - Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) - prejudiciu estimat: 2,8 miliarde EUR (operațiunea "Resilient Crime")

Tipologia infracțiunii: Fraudă privind utilizarea fondurilor europene, asociată proiectelor finanțate prin mecanisme de redresare economică.

Elemente-cheie ale cazului: Unul dintre cele mai relevante exemple prezentate în Raportul anual EPPO 2024 vizează investigațiile legate de utilizarea frauduloasă a fondurilor din cadrul NextGenerationEU, în special prin intermediul Mecanismului de Redresare și Reziliență (RRF).

În anul 2024, EPPO a gestionat aproximativ 311 cauze active legate de aceste finanțări, dintre care majoritatea vizau proiecte finanțate în cadrul programelor de redresare economică. Prejudiciul estimat aferent acestor investigații se ridică la aproximativ 2,8 miliarde EUR.

În multe dintre aceste cazuri, investigațiile au vizat utilizarea unor companii intermediare sau a unor structuri aparent legitime pentru a accesa finanțări europene destinate proiectelor de infrastructură, digitalizare, eficiență energetică sau dezvoltare economică. În unele situații, proiectele finanțate au fost implementate parțial sau fictiv, fiind identificate documente justificative falsificate, costuri supraevaluate sau conflicte de interese în procesul de atribuire a contractelor.

Mecanismele utilizate au inclus crearea unor rețele de societăți care simulau capacitatea tehnică sau financiară necesară pentru a obține finanțări, transferul fondurilor către entități controlate indirect de aceleași persoane și utilizarea unor contracte fictive pentru a justifica cheltuielile. În paralel, au fost identificate situații în care fondurile au fost redirecționate către alte scopuri decât cele declarate inițial.

Investigațiile au implicat cooperarea autorităților din mai multe state membre, în special în cazurile în care beneficiarii finali, furnizorii sau fluxurile financiare traversau mai multe jurisdicții. Complexitatea acestor dosare a rezultat din volumul mare al finanțărilor, din ritmul accelerat al implementării programelor de redresare și din dificultatea verificării în timp real a modului de utilizare a fondurilor.

C. Fraudă în achiziții publice și conflict de interese – investigație EPPO privind Academia Diplomatică a UE (2025)

Tipologia infracțiunii: Fraudă în achiziții publice, corupție și conflict de interese în utilizarea fondurilor europene.

Elemente-cheie ale cazului: Un alt exemplu relevant de investigație coordonată de Parchetul European vizează [suspiciuni de fraudă în procesul de atribuire a unui contract finanțat din fonduri europene pentru organizarea programului Academiei Diplomatice a Uniunii Europene](#). Investigația, declanșată în 2025, a implicat percheziții simultane în Belgia și verificări la sediile unor instituții europene și organizații implicate în implementarea programului.

Potrivit informațiilor publice, ancheta vizează posibile încălcări ale regulilor de concurență și transparență în procesul de atribuire a contractului, inclusiv suspiciuni privind divulgarea unor informații confidențiale care ar fi putut avantaja un anumit ofertant. În cadrul operațiunii au fost efectuate percheziții la sediul Serviciului European de Acțiune Externă, la College of Europe și la domiciliile unor persoane suspectate de implicare.

Investigația a fost inițiată după transmiterea unor informații către OLAF, ulterior preluate de EPPO, iar autoritățile belgiene au efectuat intervențiile operative. Au fost investigate suspiciuni de fraudă, corupție, conflict de interese și încălcarea regulilor privind confidențialitatea în procedurile de achiziții publice finanțate din bugetul UE.

Aceste studii de caz demonstrează că activitatea EPPO nu se limitează la fraude fiscale sau proiecte investiționale, ci acoperă întregul lanț de utilizare a fondurilor europene, inclusiv procedurile de achiziții publice și mecanismele instituționale de alocare a resurselor.

IV. EXPERIENȚA EPPO PENTRU R. MOLDOVA: STATUS QUO, PROVOCĂRI ȘI PAȘI NECESARI

Experiența EPPO demonstrează că eficiența în combaterea fraudelor cu fonduri europene nu depinde doar de cadrul normativ, ci în mod decisiv de capacitatea instituțională de a acționa rapid, coerent și coordonat. Structura sa hibridă, care combină coordonarea centralizată cu aplicarea dreptului penal la nivel național, s-a dovedit funcțională pentru investigarea cazurilor complexe și pentru recuperarea prejudiciilor cauzate bugetului UE.

Cooperarea dintre EPPO și Republica Moldova

Deși Republica Moldova nu participă la Parchetul European, relația cu această instituție nu este una absentă, ci se înscrie în logica cooperării judiciare internaționale dintre state terțe și mecanismele europene de protejare a intereselor financiare ale Uniunii (așa cum a fost relatat în capitolul I al acestui document privitor la cele două acorduri semnate cu [Procuratura Generală](#) și [CNA](#)).

Domeniile de cooperare stabilite prin acordurile EPPO cu Procuratura Generală și CNA vizează, în principal:

- cooperarea operațională în investigarea infracțiunilor care afectează interesele financiare ale UE;
- schimbul de informații operative și strategice;
- constituirea echipelor comune de anchetă;
- asistența tehnică și schimbul de bune practici;
- coordonarea instituțională prin puncte de contact și ofițeri de legătură, precum și
- protecția și securitatea datelor schimbate între părți.

Deși informațiile publice privind cazuri concrete de cooperare EPPO–Republica Moldova sunt limitate, existența unor investigații cu dimensiune regională și transfrontalieră, inclusiv în state din proximitatea Republicii Moldova, indică faptul că mecanismele de cooperare pot deveni tot mai relevante pe măsură ce interacțiunile economice și financiare cu spațiul european se intensifică.

În discursurile publice, conducerea Parchetului European a subliniat în mod repetat importanța cooperării cu statele terțe în combaterea fraudelor transfrontaliere, inclusiv în regiuni aflate în proces de apropiere de Uniunea Europeană. Aceste referințe confirmă faptul că eficiența investigațiilor financiare depinde, în mod esențial, de capacitatea de colaborare dincolo de frontierele instituționale și jurisdicționale.

Extras din [interviul Laurei Codruța Kovesi, Șefa Parchetului European despre cooperarea Parchetului European cu Republica Moldova](#):

... Dacă Republica Moldova sau orice stat terț... primește fonduri europene și se comite o fraudă, Parchetul European are competență de a investiga. De ce? Pentru că sediul părții vătămate este fie în Luxemburg, fie la Bruxelles și atunci avem competență. Asta ne atrage competența. Noi am încheiat aceste protocoale de colaborare cu mai multe state terțe. Primul a fost cu Ucraina, apoi am semnat și cu Republica Moldova. Practic, noi nu schimbăm cadrul legislativ, dar stabilim modul în

care cooperarea noastră se va realiza efectiv. Stabilim puncte de contact, care este circuitul documentelor atunci când există o astfel de situație, posibilitatea de a avea echipe comune de anchetă, posibilitatea de a schimba informații într-o perioadă mult mai scurtă de timp și, de asemenea, posibilitatea de a avea... pregătire profesională comună.

...Am avut câteva sesizări care au venit din Republica Moldova, o parte dintre ele, am avut în special în dosarele din România, câteva dosare de contrabandă în care am lucrat cu Parchetul General din Moldova și am lucrat foarte bine. Exact în acest moment nu avem niciun fel de dosar care are ca obiect infracțiuni cu fonduri europene. Dar au fost aceste infracțiuni cu contrabandă. O parte dintre ele au fost finalizate și cred că mai sunt câteva dosare în lucru...

Provocări structurale

Provocările identificate rezultă din coroborarea constatărilor formulate în evaluările europene, analizele societății civile și tipologiile de fraudă investigate de EPPO, care evidențiază vulnerabilități instituționale recurente în investigarea fraudelor complexe.

[Raportul Comisiei Europene privind Republica Moldova pentru anul 2024 \(document de lucru al serviciilor Comisiei Europene, în cadrul Pachetului de extindere 2024\)](#) evidențiază necesitatea consolidării coordonării între instituțiile de aplicare a legii și anticorupție, precum și dezvoltarea capacităților de investigare a cauzelor complexe și obținerea unor rezultate mai consistente în urmărirea penală. În mod similar, [evaluările GRECO](#) indică vulnerabilități sistemice și un nivel nesatisfăcător de implementare a unor recomandări anticorupție, sugerând necesitatea consolidării cooperării instituționale și a eficienței mecanismelor de prevenire și investigare. Analizele societății civile din Republica Moldova⁹ confirmă aceste constatări și subliniază importanța consolidării cooperării judiciare internaționale și a mecanismelor de coordonare instituțională în contextul creșterii rolului fondurilor europene.

Astfel, provocări structurale care trebuie abordate în mod prioritar ar fi:

- **fragmentarea competențelor instituționale**, cu riscul suprapunerilor sau al neasumării responsabilităților în investigarea cazurilor complexe;
- **capacitatea limitată de investigare a fraudelor financiare sofisticate**, inclusiv a celor cu dimensiune transnațională;
- **cooperarea internațională insuficient operaționalizată**, în pofida existenței unor instrumente formale și a acordurilor de cooperare;
- **accentul insuficient pe recuperarea prejudiciilor**, care rămâne adesea secundar față de sancționarea penală.

Experiența EPPO arată că aceste vulnerabilități nu sunt excepții, ci factori sistemici care, dacă nu sunt abordați din timp, pot submina eficiența mecanismelor anticorupție pe măsură ce volumul fondurilor externe crește.

Relevanța experienței EPPO pentru Republica Moldova

⁹<https://crjm.org/wp-content/uploads/2023/11/CRJM-Raport-statul-justitiei-2023.pdf>;
<https://ipre.md/category/analize/>

Experiența EPPO devine relevantă pentru Republica Moldova nu doar la nivel conceptual, ci și din perspectiva intensificării treptate a cooperării cu instituțiile europene, a creșterii volumului de fonduri externe gestionate și a extinderii interacțiunilor economice transfrontaliere. Aceste evoluții sporesc probabilitatea apariției unor situații în care cooperarea operațională cu mecanisme europene de investigare devine necesară.

Relevanța este și mai pregnantă în contextul creșterii volumului fondurilor europene și al parcursului de integrare europeană. Deși Moldova nu participă la EPPO, tipologiile de fraudă și corupție investigate de această instituție sunt comparabile cu riscurile existente la nivel național, în special în domenii precum achizițiile publice, infrastructura, agricultura, dezvoltarea regională și gestionarea granturilor.

În mod expres, PNAR la Capitolul 24 „Justiție, libertate și securitate”, subliniază necesitatea consolidării capacităților de prevenire și combatere a fraudelor, a cooperării judiciare internaționale și a protecției intereselor financiare. În acest cadru, experiența EPPO oferă repere concrete pentru evaluarea gradului de pregătire instituțională a Republicii Moldova.

În această logică, devine relevantă și o reflecție asupra posibilei participări a Republicii Moldova la Parchetul European în contextul aderării la Uniunea Europeană, din perspectiva implicațiilor instituționale, legislative și operaționale pe care un asemenea scenariu le-ar presupune.

Cum ar arăta participarea Republicii Moldova la EPPO în contextul aderării la UE

În perspectiva aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană, protecția intereselor financiare ale Uniunii va deveni o responsabilitate directă a autorităților naționale, nu doar un obiectiv de cooperare. Odată cu accesul sporit la fonduri europene, riscurile asociate fraudelor și faptelor de corupție vor crește proporțional, iar capacitatea instituțională de prevenire, investigare și sancționare a acestora va deveni un criteriu esențial de credibilitate, inclusiv în contextul angajamentelor asumate prin Programul Național de Aderare la Uniunea Europeană pentru perioada 2025–2029, în special în cadrul Capitolului 24 „Justiție, libertate și securitate”.

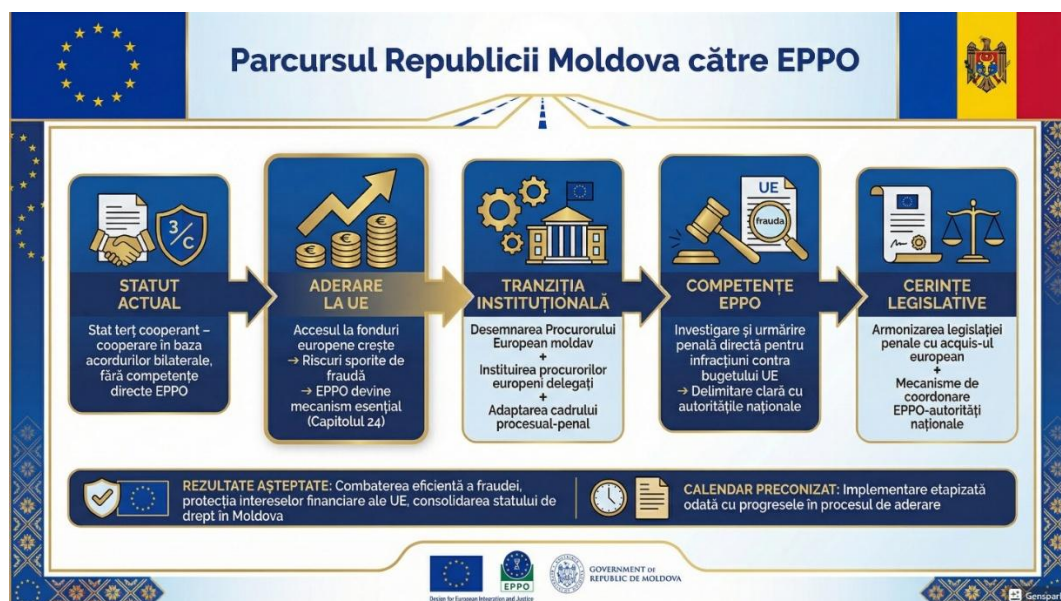
În acest context, se va pune inevitabil problema participării Republicii Moldova la Parchetul European (EPPO). Deși participarea la EPPO nu este formal automată pentru toate statele membre ale Uniunii Europene, cadrul juridic al UE și practica majorității statelor membre indică integrarea în acest mecanism ca scenariu de referință pentru statele care gestionează volume semnificative de fonduri europene. EPPO reprezintă principalul instrument penal al Uniunii pentru protejarea bugetului UE, iar funcționarea sa este strâns legată de aplicarea efectivă a acquis-ului european în domeniul protecției intereselor financiare.

Pentru Republica Moldova, eventuala participare la EPPO ar presupune o tranziție de la actualul statut de stat terț cooperant la integrarea într-un mecanism european cu competențe directe de investigare și urmărire penală. Această tranziție ar implica ajustări instituționale și legislative, inclusiv desemnarea unui Procuror European din partea Republicii Moldova, instituirea procurorilor europeni delegați și adaptarea

cadrele procesual-penal pentru a reglementa relația dintre EPPO și autoritățile naționale de urmărire penală. Experiența statelor membre participante arată că aceste ajustări pot fi realizate fără a afecta coerența sistemului național, cu condiția unei delimitări clare a competențelor și a unor mecanisme funcționale de coordonare.

Din perspectivă operațională, participarea la EPPO ar consolida capacitatea Republicii Moldova de a investiga fraude complexe, inclusiv cu dimensiune transfrontalieră, și ar integra recuperarea prejudiciilor cauzate bugetului UE ca obiectiv central al investigațiilor penale. Totodată, accentul pus de EPPO pe aplicarea timpurie a măsurilor asigurătorii și pe confiscarea produselor infracțiunii oferă un reper relevant pentru întărirea practicilor naționale în domeniul recuperării activelor.

În ansamblu, posibila participare a Republicii Moldova la Parchetul European, în contextul aderării la Uniunea Europeană, nu ar trebui abordată exclusiv ca o obligație formală, ci ca o oportunitate strategică de consolidare a capacității instituționale în domeniul combaterii fraudelor și corupției legate de fondurile publice. În această perspectivă, se recomandă ca autoritățile naționale să integreze din timp analiza participării la EPPO în procesul de implementare a PNAR și de pregătire pentru Capitolul 24, inclusiv prin evaluarea cadrului normativ existent, a arhitecturii instituționale și a capacităților operaționale necesare unei eventuale participări. O astfel de abordare anticipativă ar contribui la o integrare coerentă, credibilă și sustenabilă a Republicii Moldova în spațiul european de justiție penală.



Pași necesari/recomandări

Recomandările de mai jos derivă direct din concluziile analizei privind tipologiile de fraudă investigate la nivel european, complexitatea investigațiilor transfrontaliere și provocările structurale identificate. Ele vizează consolidarea capacității instituționale a Republicii Moldova de a preveni, detecta și investiga fraudele legate de fonduri externe, în contextul creșterii volumului de resurse gestionate și al apropierii de standardele europene.

A. Consolidarea coordonării instituționale

Este necesară întărirea mecanismelor de coordonare între autoritățile implicate în prevenirea și combaterea fraudelor și corupției legate de fondurile externe, astfel încât responsabilitățile să fie clar delimitate, iar investigarea cazurilor complexe să nu fie fragmentată. Această recomandare ar putea fi implementată prin următoarele măsuri:

i. instituirea unui mecanism permanent de coordonare interinstituțională pentru investigarea fraudelor cu fonduri externe, inclusiv examinarea oportunității creării unui grup de lucru interinstituțional permanent (format din reprezentanți ai PA, CNA, Serviciului Vamal și Ministerului Finanțelor), cu un secretariat tehnic asigurat de Procuratura Generală, care să se întrunească trimestrial pentru evaluarea riscurilor de fraudă în proiectele finanțate de UE;

ii. desemnarea unor puncte de contact operaționale pentru cooperarea cu instituțiile europene;

iii. dezvoltarea unor proceduri comune de schimb rapid de informații între organele de urmărire penală și autoritățile de control.

B. Dezvoltarea capacităților specializate de investigare

Autoritățile naționale ar trebui să investească în specializarea procurorilor, ofițerilor de urmărire penală și a altor actori relevanți în investigarea infracțiunilor financiare complexe, inclusiv în domeniul urmăririi fluxurilor financiare, achizițiilor publice și fraudelor transfrontaliere, prin implementarea următoarelor măsuri:

*i. dezvoltarea unor programe specializate de formare în investigații financiare, confiscare extinsă și analiză a fluxurilor financiare complexe, inclusiv, examinarea introducerii unui modul privind **investigațiile financiare paralele** pentru toți procurorii anticorupție, axat pe utilizarea instrumentelor de analiză a datelor și pe identificarea beneficiarilor efectivi în jurisdicții offshore;*

ii. organizarea unor sesiuni de tip peer-to-peer cu experți/procurori din state membre UE care au gestionat deja dosare de fraudă la scară largă cu TVA (Carusel), pentru a înțelege circuitele financiare complexe utilizate în spațiul comunitar;

iii. elaborarea unui Manual operațional privind cooperarea cu EPPO și OLAF, care să descrie pas cu pas procedurile de raportare, colectarea probelor și limitele de competență, accesibil digital pentru toți ofițerii de investigații, procurori, judecători.

C. Întărirea cooperării internaționale și valorificarea acordurilor existente

Republica Moldova ar trebui să utilizeze mai eficient instrumentele de cooperare internațională și acordurile existente cu instituțiile europene, inclusiv cu EPPO, pentru a asigura schimbul rapid de informații și coordonarea investigațiilor cu elemente externe. Implementarea recomandării ar putea include:

i. operaționalizarea punctelor de contact pentru cooperarea cu instituțiile europene și rețelele judiciare internaționale;

ii. utilizarea sistematică a mecanismelor de asistență juridică internațională și a echipelor comune de anchetă în cazurile cu dimensiune transfrontalieră;

iii. dezvoltarea unor proceduri interne pentru gestionarea rapidă a solicitărilor de cooperare și schimb de informații.

D. Integrarea recuperării prejudiciilor ca obiectiv strategic

Recuperarea fondurilor deturnate trebuie tratată ca un obiectiv central al investigațiilor penale, prin aplicarea timpurie și sistematică a măsurilor asiguratorii și prin coordonarea eficientă între organele de urmărire penală și instanțe. PNAR evidențiază necesitatea consolidării mecanismelor de recuperare a activelor și creșterii eficienței

confiscării produselor infracțiunii. În acest sens, recomandarea ar putea fi implementată prin:

- i. aplicarea timpurie a măsurilor asigurătorii și a mecanismelor de înghețare a activelor în cauzele de fraudă financiară;*
- ii. consolidarea cooperării între organele de urmărire penală, instanțe și instituțiile specializate în recuperarea activelor;*
- iii. dezvoltarea competențelor de identificare și urmărire a bunurilor provenite din infracțiuni, inclusiv în cazurile cu elemente transfrontaliere.*

E. Alinierea progresivă la standardele europene

În contextul procesului de aderare, Republica Moldova ar trebui să continue alinierea cadrului normativ și instituțional la standardele UE privind protecția intereselor financiare, nu doar la nivel formal, ci și în ceea ce privește aplicarea efectivă a legii. Această direcție este reflectată în PNAR prin obiectivele privind transpunerea acquis-ului relevant și consolidarea capacităților instituționale. Implementarea ar putea include:

- i. revizuirea cadrului normativ pentru a asigura compatibilitatea cu standardele UE privind protecția intereselor financiare și investigarea fraudelor (Codul penal, Codul de procedură penală, Legea cu privire la procuratură etc.);*
- ii. publicarea unui raport anual de impact care să evalueze câte din dosarele trimise în judecată pentru fraudă cu fonduri externe au dus la condamnări definitive și recuperări efective;*
- iii. integrarea standardelor și experienței europene în programele de formare și ghidurile operaționale ale instituțiilor relevante.*

F. Utilizarea experienței EPPO ca reper de politici publice

Experiența Parchetului European ar trebui utilizată ca punct de referință în elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor naționale anticorupție, în special în domeniul gestionării fondurilor europene și al prevenirii fraudelor financiare. Recomandarea ar putea fi implementată prin:

- i. integrarea bunelor practici EPPO în strategiile și politicile naționale, în special în domeniile justiție, anticorupție și recuperare a activelor;*
- ii. organizarea schimburilor de experiență și a instruirilor tematice privind mecanismele de investigare și recuperare a prejudiciilor;*
- iii. utilizarea analizelor și tipologiilor EPPO în procesul de evaluare a riscurilor și de elaborare a politicilor publice.*

În ansamblu, experiența EPPO evidențiază faptul că eficiența combaterii fraudelor nu depinde exclusiv de cadrul normativ, ci de coerența arhitecturii instituționale, de specializarea actorilor implicați și de capacitatea de cooperare rapidă între jurisdicții. Aceste elemente oferă repere concrete pentru dezvoltarea graduală a sistemului național, în special în perspectiva creșterii rolului fondurilor europene în finanțarea proiectelor publice.